

**LOS CURADORES URBANOS EN COLOMBIA: UN BALANCE A PROPÓSITO DEL
PROYECTO DE LEY C 111 DE 2014**

MARÍA ALEJANDRA LONDOÑO HURTADO

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE DERECHO
MEDELLÍN
2015**

**LOS CURADORES URBANOS EN COLOMBIA: UN BALANCE A PROPÓSITO DEL
PROYECTO DE LEY C 111 DE 2014**

MARÍA ALEJANDRA LONDOÑO HURTADO

Monografía para optar por el título de Abogado

Asesora: Nataly Montoya Restrepo

Abogada de la Universidad EAFIT

Magister en Planeación Urbano Regional

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE DERECHO

MEDELLÍN

2015

Nota de aceptación:

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Medellín, octubre de 2015

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, agradezco a mis padres por la formación que me brindaron desde un comienzo, por haber sido el soporte necesario para mi crecimiento personal y profesional y por el amor y el apoyo incondicional que me han brindado durante toda mi vida. A ustedes les dedico y les debo todo lo que soy.

De la misma manera, es preciso hacer un reconocimiento especial a mi tío Guillermo Hurtado, por su compañía constante durante toda mi formación profesional y por hacerme entender que el Derecho se aprende estudiando, pero se ejerce pensando. Sin él, este logro no sería posible.

Finalmente, es necesario agradecerle a mi asesora de tesis, Nataly Montoya, no sólo por la dedicación, paciencia y empeño que puso en este trabajo de grado, sino también por haber creído en mí desde el inicio de mi carrera, y por haberme brindado su amistad durante todos estos años. A ella, mi más profundo cariño, gratitud y admiración.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
1. ANTECEDENTES NORMATIVOS	122
2. MARCO JURÍDICO DE LOS CURADORES URBANOS	20
2.1 Naturaleza jurídica.....	200
2.2. Designación de los Curadores Urbanos	266
2.3 Principio de autonomía del curador	29
2.4 Responsabilidad de los Curadores Urbanos	322
2.4.1 Responsabilidad disciplinaria	322
2.4.2 Responsabilidad fiscal	35
2.4.3 Responsabilidad penal.....	37
3. PROYECTO DE LEY C 111 DE 2014.....	39
3.1 Balance de la figura de los Curadores Urbanos	39
3.2 Análisis del Proyecto de Ley C 111 de 2014	45
3.2.1 Análisis del título tercero del Proyecto de Ley C 111 de 2014	51
3.2.2 Capítulo IV: Vigilancia y control.....	65
4. CONCLUSIONES.....	69
REFERENCIAS.....	73

INTRODUCCIÓN

La figura del Curador Urbano se consagró por primera vez en el ordenamiento jurídico colombiano en el Decreto 2150 de 1995, norma que en el capítulo relativo a las licencias de urbanismo y construcción lo define como *“un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir las Licencias de Urbanismo o de Construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación, en las zonas o áreas de la ciudad que la administración municipal le haya determinado como de su jurisdicción”* y además le atribuye el ejercicio de una función pública consistente en *“la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y construcción”*.

Posteriormente, la Ley 388 de 1997, se refirió al Curador Urbano en los mismos términos que el Decreto 2150 de 1995, y reiteró el carácter público de la función que cumplen los mismos.

Ahora bien, según la exposición de motivos de la Ley 388 de 1997, el principal objetivo que se pretendía alcanzar con la implementación de esta figura era:

(...) la agilización de trámites y el mejoramiento de la planeación local mediante la especialización de las oficinas municipales encargadas de esta actividad. Este nuevo ente privado, con equipos técnicos especializados, podría adelantar muy ágilmente los hoy engorrosos y dilatados procesos, que llevan los funcionarios de “planeación” y se encargaría de verificar y dar la conformidad o el rechazo a los proyectos urbanísticos y de construcción, de acuerdo con la normatividad y planes municipales. Esta propuesta busca en síntesis, liberar a las autoridades municipales, de las acciones de trámite, para concentrarlas en su acción fundamental: pensar y orientar la ciudad (Ángel, 2001, p.63).

Es así como, de los antecedentes normativos expuestos anteriormente se deben destacar varios aspectos: en primer lugar, es pertinente mencionar que el fin con el que se creó la figura del Curador Urbano, fue el de descongestionar las oficinas de planeación, así como el de darle mayor celeridad y eficacia a la expedición de las licencias de construcción. Como un segundo aspecto relevante, resulta claro que por expreso mandato legal, la naturaleza del Curador Urbano es la de un particular que ejerce función pública, consistente en *“la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes, a través del otorgamiento de licencias de parcelación, urbanización, subdivisión y de construcción”*, motivo por el cual, se rige por los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209¹ de la Constitución Política de Colombia.

Cabe mencionar que con el auge de la industria de la construcción, la figura de los Curadores Urbanos ha adquirido mayor importancia, toda vez que la cantidad de licencias que se otorgan ha aumentado en gran medida. Según estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística y de la Cámara Colombiana de la Construcción en los últimos años se ha incrementado el desarrollo de la actividad económica relacionada con la construcción. Dicha afirmación se evidencia en el incremento del área (m²) aprobada para construcción según licencias, que solamente

¹ La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

en Antioquia en el período comprendido entre abril de 2014 y abril de 2015 pasó de 133.329 m² a 462.931 m², representando una variación anual de 329.602 m².

De acuerdo con lo anterior, el sector de la construcción se ha consolidado como un motor de crecimiento y desarrollo económico por su papel en la generación de empleo y dinamización del sector de servicios y materias primas relacionadas con tal actividad. En ese sentido, el desarrollo de este sector supone al mismo tiempo un conjunto de retos para el ordenamiento jurídico en lo que tiene que ver con la planeación, el ordenamiento y la gestión del territorio. Por ejemplo, se evidencia un problema con el tema del adecuado control que deben tener los Curadores Urbanos al momento de expedir las licencias de construcción, verificando que las obras a construir cumplan con los estándares de calidad y con el debido uso del suelo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial de cada municipio.

De esta forma, el crecimiento acelerado de dicha industria ha permitido que en ocasiones se den algunas vicisitudes relacionadas con el otorgamiento de las licencias de construcción y con la calidad de las edificaciones que se erigen. Particularmente, en Medellín se dio un episodio que tuvo resonancia a nivel nacional: el colapso del edificio SPACE en el Barrio El Poblado, en el cual murieron doce personas en el año 2013, y por el cual actualmente se adelantan procesos penales contra varias personas que intervinieron en su construcción, entre ellas dos curadores que enfrentan cargos por el delito de prevaricato por omisión. Dicho episodio abrió las puertas para que se descubrieran varios casos similares, en los que los edificios tienen problemas

estructurales que ponen en riesgo la vida de las personas que los habitan (Periódico El Tiempo, 2015). A esto se le suman otros problemas que se dan respecto a los Curadores Urbanos, como la “mercantilización” del servicio que prestan, el pago de las expensas y el control que se debe ejercer sobre esta figura por parte del Estado.

A causa de lo anterior, tanto el Gobierno Nacional como el Local han tomado medidas para evitar que vuelva a ocurrir una tragedia de tal magnitud y para reforzar los controles a los Curadores Urbanos. En el primer ámbito, el Ministro de Vivienda radicó en septiembre de 2014 en la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley C 111 de 2014, más conocido como “Proyecto de Ley Anti SPACE” que pretende crear medidas para proteger a los compradores de vivienda, así como lograr que se incremente la seguridad en las edificaciones y el fortalecimiento de la función pública que ejercen los Curadores Urbanos. A la par, pretende asignar unas funciones específicas de control y vigilancia sobre estos últimos a la Superintendencia de Notariado y Registro. Dicho proyecto de ley contiene importantes cambios en la figura del Curador Urbano, en su forma de selección y del control y vigilancia al cual están sujetos. Por otro lado, en el Municipio de Medellín se creó la Gerencia de Vivienda Segura, que tenía como función para acompañar a las familias afectadas por irregularidades en algunas construcciones de vivienda y hacer seguimiento al cumplimiento de órdenes de control urbanístico (Isvimed, 2015), y que posteriormente se convirtió en la Secretaría de Gestión y Control Territorial.

En suma, con el panorama expuesto anteriormente, es pertinente mencionar que esta monografía apunta a analizar la figura del Curador Urbano desde una perspectiva normativa, de modo tal que se pueda realizar un balance de la misma a propósito del Proyecto de Ley C 111 de 2014, a la vez que se analizan los cambios que este pretende introducir en el ordenamiento jurídico colombiano a propósito de esta figura. El punto de partida de la misma, es la ausencia de información respecto al tema de los Curadores Urbanos y sus funciones, pese a que son particulares que cumplen una función pública muy importante como lo es el otorgamiento de licencias de construcción; así como las falencias y el vacío normativo que, en los veinte años de funcionamiento de esta figura en el ordenamiento jurídico colombiano, se han evidenciado.

Así las cosas, el texto está dividido en tres capítulos: en el primero, se tratarán los antecedentes normativos que dieron origen a la figura de los Curadores Urbanos y las razones que en su momento se esgrimieron para su creación. En un segundo acápite, se analizarán las normas que rigen esta figura para determinar su marco jurídico, así como la naturaleza jurídica. Una vez identificada la estructura normativa que rige a los Curadores Urbanos, en el tercer capítulo se analizarán las principales problemáticas que presenta esta figura, para posteriormente hacer un estudio sobre el Proyecto de Ley C111 de 2014, especialmente los cambios que pretende introducir en esta figura, se realiza entonces un balance sobre la misma y se establece si puede llegar a solucionar las problemáticas que la misma presenta, para finalmente presentar las conclusiones de esta investigación.

Es preciso advertir que, dado que se trata de un enfoque normativo, en la investigación el análisis doctrinal, casuístico y de derecho comparado de la figura de los Curadores Urbanos será secundaria y se utilizará como apoyo en caso solo de ser necesario. En el mismo sentido, aunque no se prevé hacer un estudio empírico de las Curadurías Urbanas en la ciudad de Medellín, se acudirá a algunas entrevistas o trabajo de campo específico para complementar la investigación, corroborar o poner a prueba las hipótesis o interpretaciones propuestas. De la misma manera, se aclara que no se pretende realizar un estudio de caso sobre lo ocurrido con el Conjunto Residencial SPACE, no obstante, una de las razones que subyace a la misma es el sentimiento de crisis que emergió con este hecho; igual ocurre con la pregunta de si funcionan los Curadores Urbanos, de modo que se pueda realizar una reevaluación para saber qué aspectos se deben modificar.

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS

En el Siglo XX, Colombia tuvo un profundo cambio demográfico y territorial, en el que pasó de ser un país rural a uno predominantemente urbano en términos poblacionales. Esto hizo que las diferentes ciudades crecieran alrededor de los departamentos de Atlántico, Cundinamarca, Valle del Cauca y Antioquia, al mismo tiempo que sus capitales se convirtieron en el centro de las actividades económicas, sociales y político administrativas más importantes de la década de 1960. Los factores que hicieron que se diera esta concentración urbana fueron, principalmente, el descenso en la tasa de mortalidad, la crisis agraria, la incipiente industrialización, el auge del comercio y los servicios, y La Violencia.

Estos fenómenos permitieron que la población urbana creciera a un ritmo acelerado, pasando de menos de la mitad de la población del país en 1938, a casi el 70% de la misma en 1993 (Murad Rivera, 2003). La anterior situación hizo que la capacidad de los municipios para atender las necesidades básicas de los nuevos habitantes fuera desbordada. Así lo aseguró Rodrigo Marín Bernal (1995), quien afirmó que:

El Estado, generalmente ineficiente, no organiza a tiempo los instrumentos adecuados para regular los procesos económicos, sociales y demográficos. La velocidad de las transformaciones no corresponde, ordinariamente, a la capacidad de las instituciones para asimilarlas. Y, por supuesto, los hechos sobrevienen con ímpetu inusitado y concluyen imponiendo su propia dinámica más allá de la humana previsión (p.13).

Así, teniendo en cuenta dicho panorama, en el año de 1995 el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Desarrollo Económico, creó una política urbana titulada “El

Salto Social”, que tenía como punto de partida el hecho de que las ciudades son un componente vital del sistema productivo y el desarrollo económico del país, además de ser un espacio privilegiado al interior del cual se teje la trama social, política y económica del mismo. Esta política estaba dividida en varios frentes de acción, entre los cuales se encontraba el suelo urbano, los servicios públicos, el equipamiento urbano y el espacio público, entre otros, y pretendía que el Gobierno Nacional suministrara a los municipios los instrumentos que les permitiera fortalecer las ciudades para *“responder a los retos de la apertura y contribuir a elevar los niveles de competitividad, gobernabilidad, solidaridad, sustentabilidad ambiental, identidad colectiva urbana y mejorar la calidad del espacio urbano construido”* (Ministerio de Desarrollo Económico, 1995).

Entre las estrategias contempladas por este plan de acción para mejorar la planeación y la gestión urbana, se encontraba la creación de los “Notarios Urbanos” como acción prioritaria y *“mecanismo institucional para el otorgamiento de licencias urbanísticas y de construcción de acuerdo con las normas y parámetros diseñados por la Oficina de Planeación Municipal”* (Ministerio de Desarrollo Económico, 1995). Así, de acuerdo con los argumentos de dicha política pública, se buscaba que las oficinas de planeación de cada municipio se concentraran en las actividades propias de la planificación, y no en la realización de los trámites que conllevaba el otorgamiento de licencias de construcción.

De este modo, el Ministerio de Desarrollo Económico quedó comprometido para presentar una iniciativa legislativa que permitiera la creación de esta figura, al mismo tiempo que se encargaría de dialogar con los municipios para establecer mecanismos de promoción que permitieran que las autoridades locales reglamentaran a los Curadores Urbanos, con el fin de apoyar a las ciudades en sus procesos en materia de planeación, para que se pudieran articular de manera más eficiente con los objetivos de desarrollo nacionales. Fue así como dicha cartera introdujo la figura del Curador Urbano en el Proyecto de Ley 95 de 1995.

Según la exposición de motivos, el principal objetivo que se pretendía alcanzar con la implementación de esta figura era:

[...] la agilización de trámites y el mejoramiento de la planeación local mediante la especialización de las oficinas municipales encargadas de esta actividad. Este nuevo ente privado, con equipos técnicos especializados, podría adelantar muy ágilmente los hoy engorrosos y dilatados procesos, que llevan los funcionarios de “planeación” y se encargaría de verificar y dar la conformidad o el rechazo a los proyectos urbanísticos y de construcción, de acuerdo con la normatividad y planes municipales. Esta propuesta busca en síntesis, liberar a las autoridades municipales, de las acciones de trámite, para concentrarlas en su acción fundamental: pensar y orientar la ciudad (Ángel, 2001, p.63).

De acuerdo con Parra Quirós (2013), lo anterior ocurrió en la medida en que las oficinas de planeación no daban abasto para atender la demanda de las crecientes ciudades y poblaciones menores, en cuanto a la expedición de las licencias antes mencionadas.

Ahora bien, a pesar de la existencia del Proyecto de Ley mencionado anteriormente, el Gobierno Nacional se anticipó a la promulgación de la ley y creó la

figura por medio del Decreto 2150 de 1995, el cual, en el capítulo IV, relativo a Licencias de Urbanismo y Construcción consagró por primera vez la figura de los Curadores Urbanos en el ordenamiento jurídico colombiano, definiéndolos como particulares encargados de *“estudiar, tramitar y expedir las Licencias de Urbanismo o de Construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación, en las zonas o áreas de la ciudad que la administración municipal le haya determinado como de su jurisdicción”*.

Un detalle muy importante que debe ser resaltado es que, desde el primer momento de su consagración normativa, se le atribuyó a los Curadores Urbanos el ejercicio de una función pública, consistente en la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción, según lo establecido en el inciso segundo del artículo 50 del Decreto en mención.

Posteriormente, en el año 1997 se promulgó la Ley 388, que derogó al Decreto 2150 de 1995 y se refirió al Curador Urbano en los mismos términos en que lo hizo el mencionado Decreto. La Ley 388 reitera el carácter público de la función que cumplen los Curadores Urbanos. De igual modo, establece que, en ejercicio de sus funciones, los Curadores Urbanos deben verificar la concordancia de las licencias expedidas con las normas urbanísticas vigentes. En caso de ausencia de normas aplicables, la facultad de interpretación de éstas recae exclusivamente en las oficinas de planeación,

las cuales deben emitir sus conceptos mediante circulares que, a partir de ese momento tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares.

En el mismo sentido, el Decreto 1052 de 1998 “por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la Curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas”, confirmó la naturaleza de los Curadores Urbanos como “... particulares que ejercen funciones públicas, estableciendo que es autónomo en el ejercicio de sus funciones y responsable, de acuerdo a lo dispuesto por la ley”. Una novedad que aparece en este Decreto, es que permite que los Curadores Urbanos eleven consultas de carácter general ante las entidades municipales, distritales y Nacionales sobre autorizaciones, asignaciones, determinación de nomenclatura, y demás procedimientos que se requieran para la expedición de cualquier licencia. Dichas entidades deberán responder las consultas en los términos que fija el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Posteriormente, la Ley 810 de 2003 modificó la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones e infracciones urbanísticas, y además ratificó que los Curadores Urbanos ejercen una función pública de verificación del cumplimiento de las normas urbanas y de edificación vigentes mediante el otorgamiento de las respectivas licencias.

Siguiendo con los antecedentes normativos, se encuentra el Decreto 564 de 2006, el cual derogó al Decreto 1258 de 1998 mencionado anteriormente. Sin embargo, se

conservó la definición de Curador Urbano, así como la noción de que es un particular que cumple una función pública. En este Decreto se consagró un artículo que trataba sobre el tema de la autonomía de los Curadores Urbanos en los siguientes términos:

El Curador Urbano es autónomo en el ejercicio de sus funciones y responsable disciplinaria, fiscal, civil y penalmente por los daños y perjuicios que causen a los usuarios, a terceros o a la administración pública en el ejercicio de su función pública.

Finalmente, se tiene el Decreto 1469 de 2010 que derogó el Decreto 546 de 2006 y el cual es la norma que rige actualmente todos los temas relacionados con los Curadores Urbanos y la expedición de licencias urbanísticas. En él se replica la normatividad anterior atinente a la autonomía y responsabilidad de los mismos, así como sobre la interpretación de las normas; además, allí se reitera la definición de esta figura y el carácter de particular que ejerce funciones públicas. Es pertinente mencionar que dicho Decreto, fue derogado por el Decreto 1077 de 2015, el cual pasó a ser el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

En suma, se tiene que la figura del Curador Urbano se encuentra regulada en nuestro país desde 1995, y aunque ha sido modificada varias veces, tales cambios no representan una modificación estructural de la misma, pues en toda la normatividad existente se reitera su definición, sus funciones, los requisitos que debe cumplir para acceder al cargo y la naturaleza pública de la función que ejerce, aspectos en los que se profundizará en el Capítulo 2 de este trabajo.

No obstante lo anterior, para finalizar este acápite, es importante mencionar que más allá de los argumentos esbozados por la Política Pública y el Proyecto de Ley

mencionados, de acuerdo con una interpretación sistemática de los principios de la organización institucional del Estado, se puede afirmar que la creación de la figura del Curador Urbano responde a la descentralización por colaboración, fenómeno frente al cual la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades para precisar su alcance y contenido. Así por ejemplo, en la sentencia C – 166 de 1995, la Corporación señaló lo siguiente:

La presencia de organizaciones de naturaleza privada en la realización de actividades administrativas, de las cuales el Estado es titular originario, doctrinariamente es concebida como una especie de la denominada descentralización por colaboración, lo que permite afirmar sin lugar a dudas, que la función administrativa no atañe de manera exclusiva al poder público sino que también incumbe a personas privadas, aspecto este último que se inscribe dentro de la perspectiva, más amplia, de la participación de los administrados "en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación", que el artículo 2o. de la Constitución colombiana consagra como uno de los fines prevalentes del Estado. (Corte Constitucional, 1995)

Así, es claro que la descentralización por colaboración se convierte en un mecanismo necesario para lograr los fines establecidos por la Constitución Política, de modo tal que se pueda asegurar el eficaz y buen funcionamiento de la estructura estatal. Además, en la Sentencia C – 181 de 1997, la Corte Constitucional estableció la lógica bajo la cual funciona tal mecanismo, de la siguiente manera:

La forma en que se ha desdibujado la separación absoluta entre las esferas pública y privada en torno al desarrollo de actividades que interesan a la sociedad, se muestra propicia al afianzamiento de una concepción material de los asuntos públicos, por cuya virtud los particulares vinculados a su gestión, si bien siguen conservando su condición de tales, se encuentran sujetos a los controles y a las responsabilidades anejas al desempeño de funciones públicas, predicado que tiene un fundamento material, en cuanto consulta, de preferencia, la función y el interés públicos involucrados en las tareas confiadas a sujetos particulares. (Corte Constitucional, 1997)

De acuerdo con lo anterior, según la Corte Constitucional, en sentencia C 286 de 1996:

Cambia así sustancialmente la lectura del artículo 6º de la Constitución Política, que ya no admite una interpretación literal sino sistemática: a la luz del conjunto de principios y preceptos constitucionales, el particular que se halla en cualquiera de las situaciones en las que el orden jurídico lo faculta para cumplir papeles que en principio corresponderían a organismos y funcionarios estatales, no puede ser mirado de modo absoluto bajo la óptica de una responsabilidad igual a la de los demás particulares, circunscrita apenas a su condición privada, ya que por razón de la tarea que efectivamente desarrolla, en la medida de ésta y en cuanto toca con el interés colectivo, es públicamente responsable por su actividad, sin que llegue por eso a convertirse –se repite- en servidor del Estado desde el punto de vista subjetivo. (Corte Constitucional, 1996)

Así las cosas, siguiendo la argumentación expuesta anteriormente, es posible afirmar que la creación de los Curadores Urbanos contribuyó a materializar la figura de la descentralización por colaboración en el ordenamiento jurídico colombiano, a la par que fomentó la celeridad y eficiencia en el ejercicio de los cometidos estatales. Esta figura será tratada con mayor profundidad en el siguiente acápite.

2. MARCO JURÍDICO DE LOS CURADORES URBANOS

En el capítulo anterior, se hizo referencia a los antecedentes y circunstancias que dieron lugar al surgimiento de la figura del Curador Urbano en nuestro país, de la misma manera se realizó una aproximación inicial a la normatividad que regula dicha institución en el ordenamiento jurídico colombiano. Allí se establecieron sus principales particularidades y fundamentos jurídicos.

Ahora bien, este segundo capítulo, pretende realizar el análisis general del marco jurídico de la figura de los Curadores Urbanos en cuanto a su naturaleza jurídica, designación, autonomía y responsabilidad. Luego, se identifican los principales problemas o cuestionamientos que surgen de la aplicación de las disposiciones jurídicas y de la evaluación que permite hacer los 15 años de funcionamiento en el marco del sistema de ordenamiento territorial.

2.1 Naturaleza jurídica

Como ya se señaló en el capítulo anterior, el Decreto 2150 de 1995 define a los Curadores Urbanos como:

[...] un **particular** encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de urbanismo o de construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación, en las zonas o áreas de la ciudad que la administración municipal le haya determinado como de su jurisdicción. La Curaduría urbana implica el **ejercicio de una función pública** para verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y construcción. (subrayas y negrillas propias)

Así, la norma citada anteriormente es sumamente clara al señalar que los Curadores Urbanos son *particulares*, encargados de ejercer una *función pública*, que en su caso, consiste en verificar que en cada licencia de urbanización o edificación que se otorgue, se cumplan las normas de edificación vigentes. (Pulgarín Areiza, 2012) Tales características son reafirmadas en la normatividad que rige esta figura, como se verá a continuación:

En primer lugar, la Ley 388 de 1997, estipula que el Curador Urbano es un particular que se encarga de estudiar, tramitar y expedir licencias de urbanismo o de construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación, y que además la Curaduría urbana implica el ejercicio de una función pública para verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, mediante el otorgamiento de licencias de urbanización y construcción.

Por su parte, el Decreto 1052 de 1998, se refiere a la naturaleza de la función del Curador Urbano y se determina que éste ejerce una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación, mediante el otorgamiento de licencias de urbanización y construcción.

En el mismo sentido se encuentra que la Ley 810 de 2003, menciona que los Curadores Urbanos ejercen una función pública de verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes, mediante el otorgamiento de las respectivas licencias.

Finalmente, el Decreto 1077 de 2015 menciona que los Curadores Urbanos desempeñan una función pública, en los términos señalados en el artículo 2.2.6.6.1.2 de aquel.

De lo anterior, resulta claro que uno de los rasgos definitorios del Curador Urbano, es que desarrolla por mandato de la ley, una función pública de carácter administrativo, que hasta el momento de la creación de la figura, estaba en manos de las oficinas de planeación municipal y distrital, autoridades públicas que hoy en día siguen ejerciendo tal actividad en los municipios que cuentan con menos de 100.000 habitantes. Actualmente, en Colombia existen 70 Curadores Urbanos, repartidos en 34 ciudades del país, dato que deja ver que es una figura que es utilizada en aproximadamente el 10% de los municipios del país, convirtiéndose así en una figura casi que exclusiva de grandes ciudades.

Dicha atribución de funciones públicas a particulares, que por su naturaleza son propias del Estado, tiene fundamento constitucional en los artículos 123² y 210³ de la

² **ARTICULO 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

³ **ARTICULO 210.** Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa. Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley. La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes.

Carta Política, que establecen que los particulares pueden ejercer funciones públicas en las condiciones que señale la ley. Tal atribución, es denominada *descentralización por colaboración*, y se define como la transferencia de funciones por parte del Estado a un particular, con el objetivo de hacer más eficiente el ejercicio de las mismas, de modo que se puedan cumplir de manera adecuada los fines estatales (Herrera, 2004).

Este fenómeno se deriva del nuevo modelo de Estado consagrado en la Constitución Política de 1991, en el cual:

[...] además de la preocupación por los derechos civiles, políticos, ciudadanos, presenta un claro compromiso con la defensa de los derechos sociales, económicos, culturales, colectivos y del medio ambiente, lo cual implica que el Estado ejerce un cierto tipo de intervención en la economía con la finalidad de racionalizarla para evitar o disminuir la desigualdad material derivada de la libertad de mercado y propender por la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de oportunidades y beneficios del desarrollo, preservando un medio ambiente sano e introduciendo ciertos límites a los tradicionales derechos liberales (Suárez, 2010).

Así, el Estado Social de Derecho implica un aumento significativo de las funciones que usualmente se le asignaban al Estado y que ahora son asignadas a los particulares, cuestión que es coherente además con el principio expansivo de la democracia y la ampliación de espacios de participación democrática de los administrados en la toma de decisiones, el ejercicio y el control del poder político. (Pulgarín Areiza, 2012)

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C – 1040 de 2007, al analizar este tema, ha sostenido que:

La descentralización por colaboración permite al Estado desagregar del catálogo de sus funciones, aquellas que por razones presupuestales o de eficiencia le resultaría más oneroso ofrecer directamente. La asignación de ciertas funciones públicas a los particulares implica la dejación de la responsabilidad por el manejo de los recursos necesarios para la prestación del servicio, responsabilidad que se traslada al particular que asume dicho compromiso. Así, por razones de eficiencia administrativa se busca el traslado de las competencias y funciones estatales hacia los beneficiarios del servicio y el acceso a su ejecución de personas que posean medios técnicos o especiales conocimientos en la gestión empresarial.

Ahora bien, si se considera que los Curadores Urbanos son particulares que ejercen funciones administrativas, dado que las labores que desempeñan son deberes o competencias, están sujetos a un régimen de inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades, éstas últimas de tipo penal, disciplinario y fiscal.

En este punto es pertinente establecer la diferencia existente entre los conceptos de *función pública* y *función administrativa*. En principio, entre estos términos hay una relación de género a especie, es decir, la función administrativa es una especie dentro del género función pública. Ahora bien, analizándolos desde el punto de vista constitucional, se tiene que, la función pública se refiere entonces, a la relación contractual, legal o reglamentaria que vincula a un individuo con el Estado para efectos laborales; mientras que la función administrativa ocupa específicamente de la función que adelanta en general la administración pública, aunque no es exclusiva de la Rama Ejecutiva (Suárez, 2010, p. 59).

De acuerdo con lo anterior, los Curadores en ejercicio de funciones administrativas, deben aplicar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, conocidos como principios de la función

administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la Ley 489 de 1998.

Así mismo, es pertinente mencionar que las licencias urbanísticas y de edificación concedidas por los Curadores Urbanos, son actos administrativos de carácter particular y concreto, según lo estipulado en el artículo 182 del Decreto-Ley 19 de 2012, contra los que proceden los recursos de reposición y apelación, en los términos consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (Baptiste Liévano, 2003)

En suma, de lo dicho anteriormente, y en observancia de lo establecido en el artículo segundo de la Ley 1437, en ejercicio de sus funciones a los Curadores Urbanos les asiste el carácter de autoridad, en razón de la delegación que hace el Estado para que éstos den fe acerca del cumplimiento de las normas vigentes aplicables en cada caso particular y concreto. Por tal motivo, los actos administrativos que profieren se presumen legales mientras no sean anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

2.2. Designación de los Curadores Urbanos

Es importante comenzar este apartado diciendo que, para el caso específico de los Curadores Urbanos, no existe un sistema propio de carrera administrativa, toda vez que su designación se hace por parte del Alcalde municipal o distrital, para períodos individuales de cinco años, previo concurso de méritos, según los lineamientos que establece el Decreto 1077 de 2015 en los artículos 2.2.6.6.2.1 a 2.6.6.2.3. Una vez vencido el término para el cual fue designado el Curador Urbano, podrá ser designado nuevamente para ejercer el mismo cargo, previo concurso de méritos.

Así mismo, la norma se encarga de explicar que los municipios y distritos pueden establecer el número de Curadores Urbanos que van a operar en su jurisdicción, teniendo en cuenta ciertas variables como “... *la actividad edificadora, el volumen de las solicitudes de licencias urbanísticas, las necesidades del servicio y la sostenibilidad de las Curadurías urbanas*”, para esto deben contar con el visto bueno del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Sin embargo, si el municipio o distrito opta por la figura del Curador Urbano, debe asegurar que este servicio sea prestado al menos por dos de ellos.

A renglón seguido, la norma estipula que aquellos municipios o distritos que vayan a designar Curadores Urbanos por primera vez, deben elaborar de manera previa al concurso de méritos, un estudio técnico en el que sustenten la necesidad del servicio, así como la sostenibilidad económica de las Curadurías urbanas. La aprobación de

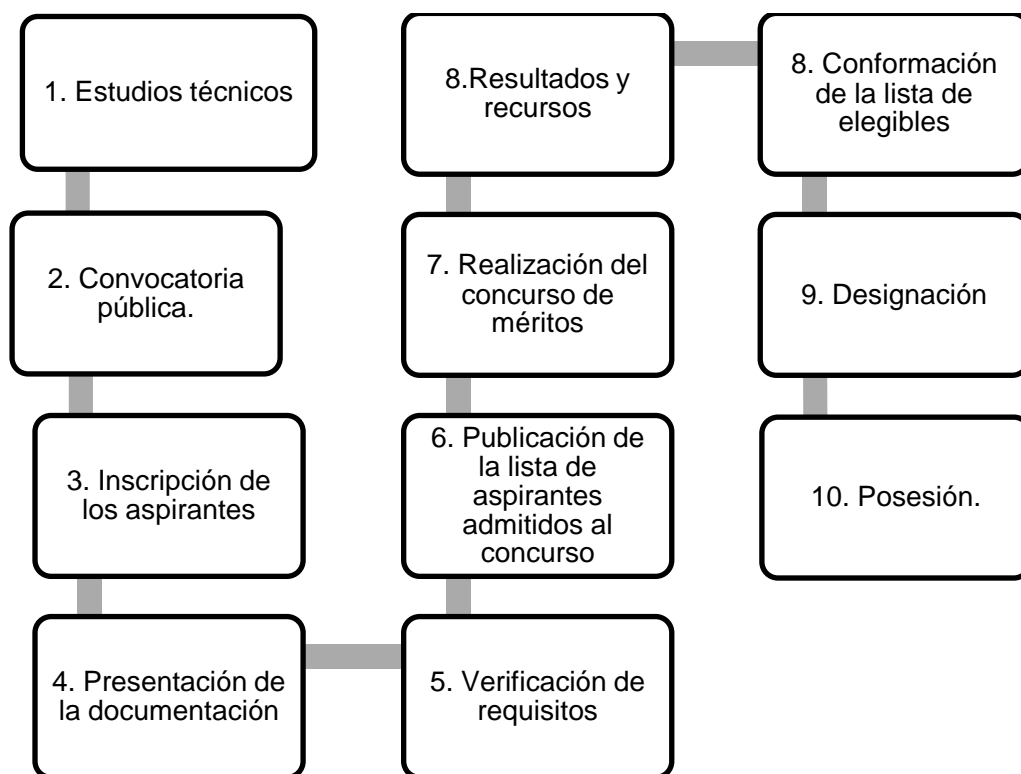
este documento por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, es un requisito indispensable para poder realizar la convocatoria al concurso de méritos.

Para poder participar en el concurso de méritos que busca designar a los Curadores Urbanos, es necesario cumplir con los requisitos que se enlistan a continuación, según lo establecido en el Decreto 1077 de 2015:

1. Presentar solicitud de inscripción en la forma y dentro de los términos previstos en el Decreto 1469 de 2010.
2. Ser ciudadano colombiano en ejercicio, no mayor de sesenta y cinco (65) años y estar en pleno goce de sus derechos políticos.
3. Poseer título profesional de arquitecto, ingeniero civil o postgrado de urbanismo o planificación regional o urbana.
4. Acreditar una experiencia laboral mínima de diez (10) años en el ejercicio de actividades relacionadas con el desarrollo o la planificación urbana.
5. No estar incurso en causal de inhabilidad o incompatibilidad.
6. No haber ejercido como servidores públicos con jurisdicción o autoridad política, civil o administrativa en el respectivo municipio o distrito dentro del año anterior a la fecha de cierre de la convocatoria.
7. Acreditar un grupo interdisciplinario especializado que apoyará la labor del Curador Urbano, como mínimo en materia jurídica, arquitectónica y de la ingeniería civil especializada en estructuras.
8. Acreditar la existencia de equipos, sistemas y programas que utilizará en caso de ser designado curador, los cuales deberán ser compatibles con los equipos, sistemas y programas de la administración municipal o distrital.

A continuación, se presenta un esquema que sintetiza el procedimiento de designación de los Curadores Urbanos, consagrado en la sección segunda del capítulo sexto del Decreto 1077 de 2015.

Figura 1. Esquema del procedimiento de selección de los Curadores Urbanos.



Fuente: Decreto 1077 de 2015. (elaboración propia).

Es importante mencionar que aunque normativamente el procedimiento es claro, pueden darse situaciones como la que actualmente se está presentando en Medellín en relación con el concurso de méritos que busca designar Curadores Urbanos para las Curadurías, primera, segunda y cuarta, que no cuentan con un Curador nombrado en propiedad desde hace ya varios años. Desde inicios de 2014, la Oficina de Planeación de Medellín y el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional han convocado en cuatro oportunidades el concurso de méritos para proveer estos cargos vacantes, sin embargo, el mismo se ha declarado desierto en todas las ocasiones, dado que ninguno de los aspirantes ha obtenido el puntaje necesario (300/500) para pasar el examen escrito.

2.3 Principio de autonomía del curador

Respecto a la autonomía de los Curadores Urbanos, el Decreto 1077 de 2015 determina que, aquellos son autónomos en el ejercicio de sus funciones. Es pertinente preguntarse entonces cuál es el alcance de dicha expresión, tema sobre el cual la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se ha pronunciado de la siguiente manera, para esclarecer cuales son los tipos de autonomía de la que gozan aquellos:

[...] Al respecto la Sala entiende que las normas citadas incluyen dos formas de autonomía. La autonomía en el ejercicio de las funciones de carácter misional, y la autonomía en lo concerniente a la función administrativa. Sobre la primera, es evidente que ella se contrae al cumplimiento cabal de las normas urbanísticas expidiendo las licencias que la ley le faculta y en la forma reglada inherente a la función. Su tarea misional tiene entonces las limitaciones que implican los principios de la función administrativa y las reglas específicas de la misión que desempeñan.

Otro tanto sucede con la autonomía administrativa de los curadores, puesto que aunque cuentan con independencia para contratar el grupo interdisciplinario especializado que se necesite para cumplir con las actividades profesionales y técnicas propias de la función de licenciamiento (artículo 100 del decreto 564 de 2006), adquirir el sistema de información que les permita la interconexión con las oficinas de planeación municipales o distritales (artículo 101 del decreto 564 de 2006), comprar los bienes muebles e inmuebles para la correcta prestación del servicio, también lo es, que el manejo y administración de los recursos públicos derivados de las expensas, a excepción de los recursos que recibe el Curador Urbano a título de remuneración, debe ajustarse a los principios constitucionales de la función administrativa, estatuidos en el artículo 209 de la C.P. y desarrollados en la ley 489 de 1998, aplicable en forma expresa a los particulares que cumplan funciones públicas (artículo 2°).

De la providencia, se desprende que la autonomía de los Curadores Urbanos no es total, en la medida en que, todas sus actuaciones deben realizarse conforme a los principios de la función administrativa, y teniendo siempre en cuenta que las mismas pueden dar lugar a responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal (Pulgarín Areiza, 2012), lo que no representa ninguna novedad si se considera el carácter jerárquico del

ordenamiento jurídico, de modo tal que la mencionada autonomía no significa que los Curadores Urbanos no se encuentran determinados por normas de superior jerarquía.

Además de lo señalado anteriormente, otro de los límites existentes respecto a la autonomía de los Curadores Urbanos, es la facultad de interpretación de las normas urbanísticas que tienen las Oficinas de Planeación cuando hay ausencia de normas aplicables a un caso específico o contradicción en las mismas. Tales oficinas, emiten sus conceptos mediante circulares que tienen el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares, según lo establecido en el artículo 102 de la Ley 388 de 1997.

Por otro lado, según lo preceptuado por el artículo 2.2.6.6.7.1 del Decreto 1077 de 2015, al Alcalde municipal o distrital le corresponde vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los Curadores Urbanos. De la misma manera, al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial le corresponde coordinar y hacer seguimiento de los Curadores Urbanos, con el objetivo de orientar y apoyar su adecuada implantación al interior de las administraciones locales.

Así las cosas, si se analiza el panorama expuesto anteriormente, se debe llegar a la conclusión de que la autonomía de la que gozan los Curadores Urbanos es parcial, y se circunscribe a dos asuntos o actividades en particular: en primer lugar, tiene autonomía respecto a la verificación y cumplimiento de la normatividad urbanística, siempre y cuando no haya vacío normativo en la misma, y en segundo lugar, tiene

autonomía en la administración de su Despacho, en razón de que para ejercer sus funciones requiere del apoyo de un grupo de profesionales interdisciplinarios, (Parra, 2013, p.16)

2.4 Responsabilidad de los Curadores Urbanos

La responsabilidad en el cumplimiento de los fines del Estado no corresponde exclusivamente a los servidores públicos, de acuerdo con lo ya señalado, sino también a los particulares que cumplen funciones públicas, pues con el establecimiento del Estado Social de Derecho y la atribución de este tipo de funciones a los particulares a través de la Constitución y la Ley, el principio de responsabilidad ha adquirido gran relevancia en el ordenamiento jurídico, motivo por el cual es apenas obvio que el ejercicio de tales actividades, implique un aumento de los deberes que los particulares adquieren con el Estado y la sociedad, derivado del carácter y naturaleza de las funciones que ejercen.

2.4.1 Responsabilidad disciplinaria

En materia disciplinaria, la normatividad aplicable es la ley 734 de 2002, pues esta norma, en el capítulo tercero del libro primero, establece los sujetos disciplinables, es decir, los destinatarios de la potestad sancionadora en materia disciplinaria, de la siguiente manera: *“Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código”.* (Subrayas propias)

A su vez, el artículo 53 de la misma ley – modificado posteriormente por el artículo 44 de la ley 1474 de 2011 - preceptúa que el régimen disciplinario se aplica a los particulares que *“cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales”*. (Subrayas propias)

Por su parte, el artículo 55 consagra taxativamente las faltas gravísimas, y establece que los particulares que ejercen funciones públicas únicamente responderán por las mismas, si éstas son cometidas a título de dolo o culpa, las cuales se enumeran a continuación:

1. Realizar una conducta tipificada objetivamente en la ley como delito sancionable a título de dolo, por razón o con ocasión de las funciones.
2. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad, impedimento o conflicto de intereses establecidos en la Constitución o en la ley.
3. Desatender las instrucciones o directrices contenidas en los actos administrativos de los organismos de regulación, control y vigilancia o de la autoridad o entidad pública titular de la función.
4. Apropiarse, directa o indirectamente, en provecho propio o de un tercero, de recursos públicos, o permitir que otro lo haga; o utilizarlos indebidamente.
5. Cobrar por los servicios derechos que no correspondan a las tarifas autorizadas en el arancel vigente, o hacerlo por aquellos que no causen erogación.
6. Ofrecer u otorgar dádivas o prebendas a los servidores públicos o particulares para obtener beneficios personales que desvíen la transparencia en el uso de los recursos públicos.
7. Abstenerse de denunciar a los servidores públicos y particulares que soliciten dádivas, prebendas o cualquier beneficio en perjuicio de la transparencia del servicio público.

8. Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante.

9. Ejercer las funciones con el propósito de defraudar otra norma de carácter imperativo.

10. Abusar de los derechos o extralimitarse en las funciones.

11. Las consagradas en los numerales 2, 3, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 26, 27, 28, 40, 42, 43, 50, 51, 52, 55, 56 y 59, parágrafo cuarto, del artículo 48 de esta ley cuando resulten compatibles con la función.

De la misma manera, en el acápite de régimen disciplinario para los particulares que ejercen funciones públicas, la ley dispone que para la graduación de la sanción a aplicar se deben tener en cuenta ciertos criterios, como la situación económica del sancionado, la cuantía de la remuneración percibida por el servicio prestado y el resarcimiento del perjuicio causado, en adición a los criterios tenidos en cuenta para la sanción de los servidores públicos.

Finalmente, el artículo 75 de la Ley 734 determina que, atendiendo a la naturaleza de los Curadores Urbanos, corresponde exclusivamente a la Procuraduría General de la Nación adelantar y llevar a cabo la investigación y el procedimiento disciplinario. Esta norma se extiende a todos los particulares que ejercen funciones públicas, exceptuando a los Notarios, quienes según el artículo 59 de la mencionada ley, cuentan con un órgano especial para ejercer el control disciplinario. (Pulgarín Areiza, 2012)

Sin embargo, hasta el día de hoy no se ha establecido un régimen específico y particular para los Curadores Urbanos, tema que se tratará en el próximo capítulo de

este trabajo. Es pertinente mencionar que los notarios tienen un acápite propio dentro de la Ley 734, en el cual se establecen las normas aplicables, el órgano competente para adelantar el procedimiento disciplinario, faltas de los notarios, faltas gravísimas de los notarios, deberes y prohibiciones, sanciones y criterios para la graduación de la falta y la sanción.

2.4.2 Responsabilidad fiscal

En ejercicio de las funciones públicas que les son encargadas, los Curadores Urbanos reciben una remuneración por parte de los usuarios que solicitan las licencias de construcción o edificación. Dicha remuneración recibe el nombre de “expensas”, y debe ser destinada a cubrir los gastos que demande la prestación del servicio, incluyendo el pago del grupo interdisciplinario de apoyo y la remuneración del Curador Urbano, según lo establecido en el artículo 2.2.6.6.8.1 del Decreto 1077 de 2015.

En razón de que las expensas son erogaciones monetarias que debe asumir el solicitante, producto del poder impositivo del Estado, y que tienen por objeto recuperar los costos del servicio público administrativo de licenciamiento, se considera que son fondos públicos, sobre los cuales debe ejercerse control fiscal. (Pulgarin Areiza, 2012)

Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha dicho que:

Cuando el Estado delega una función pública en un particular e impone un cobro en virtud de su soberanía fiscal a favor de ese particular, el mínimo derecho que le asiste, en concepto de esta Sala, es el de conocer si los recursos que se perciben

por ese concepto se están aplicando a la finalidad prevista por el legislador; es decir, a satisfacer las necesidades propias de la función pública encomendada y controlar que su manejo y administración se efectúe con la transparencia debida en beneficio del interés general. Sustraer del control fiscal los recursos que por gracia de la ley administran y manejan los particulares, alegando que son personas privadas, sería tanto como invertir las bases mismas de la estructura del sistema de control desarrollado en la Constitución. El hecho generador del control fiscal colombiano está dado en función de la naturaleza del ingreso y no de la naturaleza jurídica, pública o privada de quien administra o maneja los recursos.

En el caso de los Curadores Urbanos la ley y los reglamentos son claros en precisar las finalidades que se buscan con el pago de las expensas. Siendo estas expensas fondos públicos, el control fiscal procede para verificar el cumplimiento de dichas finalidades legales. Esa verificación contribuye a evitar que se generen privilegios exagerados y exclusivos no deseados por la Constitución ni por la ley al permitir la llamada descentralización por colaboración. (Consejo de Estado, 2005)

De la misma forma, advierte la Sala que, el Curador en calidad de administrador de los bienes adquiridos con cargo a las expensas, se convierte en un gestor fiscal⁴, de acuerdo con lo establecido en el artículo tercero de la Ley 610 de 2000, toda vez que le corresponde custodiar, conservar, cuidar y defender dichos bienes.

Así mismo, el Consejo de Estado establece que una vez los Curadores Urbanos finalicen su período en el cargo, los bienes que haya adquirido y que sean destinados a la prestación del servicio, deben transferirse al Curador que se nombre en su reemplazo. Si se decide suprimir una Curaduría, se deberán transferir los títulos y la posesión material de los bienes a la entidad territorial correspondiente, es decir, al Municipio.

⁴ Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

2.4.3 Responsabilidad penal

La Ley 599 de 2000, en el artículo 20 define que:

Para todos los efectos de la ley penal, son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Para los mismos efectos se consideran servidores públicos los miembros de la fuerza pública, **los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria**, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, los integrantes de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción y las personas que administren los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución Política. (Subrayas y negrillas propias)

Además de lo anterior, los Curadores Urbanos también podrían incurrir en el delito de urbanización ilegal, consagrado en el artículo 318 de la Ley 599 de 2000, si de alguna forma llegasen a adelantar, desarrollar, promover, patrocinar, inducir, financiar, tolerar, colaborar o permitir la división, parcelación, urbanización de inmuebles, o su construcción, sin el lleno de los requisitos de ley. La pena estipulada para esta conducta delictiva puede ir desde tres hasta siete años en prisión, tiempo que se aumentará en caso de que la acción delictual se efectúe en terrenos o zonas de preservación ambiental y ecológica, de reserva para la construcción de obras públicas, en zonas de contaminación ambiental, de alto riesgo o en zonas rurales, y también se incurrirá en una multa que puede ser de hasta cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

A renglón seguido, establece la Ley que el servidor público que dentro del territorio de su jurisdicción y en razón de su competencia, con acción u omisión diere lugar a los hechos señalados anteriormente, incurrirá en inhabilitación para el ejercicio

de derechos y funciones públicas de tres a cinco años, sin perjuicio de las demás sanciones penales a que hubiere lugar por el desarrollo de su conducta.

Así las cosas, se debe entender que los Curadores Urbanos, como particulares que ejercen funciones públicas, son sujetos a quienes se les aplica el régimen de los servidores públicos consagrados en la ley penal, bajo el título de “delitos contra la fe pública”, así como el capítulo relacionado con urbanización ilegal.

3. PROYECTO DE LEY C 111 DE 2014

Después de tratar en los capítulos anteriores el tema de los antecedentes y objetivos con los cuales se creó la figura de los Curadores Urbanos, así como el marco normativo que rige a los mismos, corresponde en este último acápite realizar un estudio de los principales problemas que presenta esta institución. Así, se podrá efectuar un análisis comparativo entre la normatividad vigente relacionada con los Curadores Urbanos y los cambios que pretende introducir el Proyecto de Ley C 111 de 2014 a la misma, para determinar si este último es suficiente para superar las deficiencias que presenta esta figura.

3.1 Balance de la figura de los Curadores Urbanos

Después de quince años de funcionamiento de los Curadores Urbanos en los municipios o distritos con más de cien mil habitantes (100.000), y teniendo en cuenta que a pesar de la importancia del tema, poco ha sido tratado en la academia, es necesario realizar un balance de la figura para identificar los principales problemas que la aquejan.

Así las cosas, de acuerdo con la normatividad analizada en el capítulo precedente, se logró evidenciar varias dificultades que presenta la figura del Curador Urbano, las cuales pasan a ser explicadas a continuación.

En primer lugar, se evidencia la mercantilización de los servicios que prestan los Curadores Urbanos. Según el artículo 2.2.6.6.2.2 del Decreto 1077 de 2015, uno de los factores que deben tener en cuenta los municipios al momento de optar por la figura de la Curaduría Urbana, es que éstas deben ser *sostenibles económicamente*, adicionalmente, en caso de que haya más de una, es el solicitante quien elige ante cuál Curaduría presentar el trámite lo que lo convierte más en un cliente y de acuerdo con dicha racionalidad, elegirá a quién le presente una oferta más atractiva; las anteriores condiciones propician la competencia comercial entre las Curadurías, dando lugar a interpretaciones amañadas de las normas urbanísticas o a dádivas entre constructores y Curadores para lograr el beneficio de los primeros.

En segundo lugar, puede afirmarse que la figura de los Curadores Urbanos no cuenta con un régimen de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos específicos para la función pública que ejerce, toda vez que el artículo 2.2.6.6.5.7 del Decreto 1077 de 2015 establece que se le aplicará lo previsto en la Ley 734 de 2002 para los particulares que ejercen funciones públicas, sin tener en cuenta que precisamente por la especialidad del cargo que tienen, los Curadores Urbanos deberían tener un régimen específico.

Igualmente, y relacionado con el punto anterior, se debe mencionar que hay ausencia de faltas disciplinarias aplicables específicamente a los Curadores Urbanos, motivo por el cual se aplican las genéricas establecidas en la Ley 734 de 2002.

Del mismo modo, se evidencia que el concurso de méritos para ingresar al cargo de Curador Urbano, presenta algunas deficiencias, relacionadas con el carácter municipal o distrital que tiene, lo que contribuye, en algunas oportunidades, a que el mismo no sea imparcial ni objetivo. Lo mismo ocurre con el grupo interdisciplinario especializado que acompaña al Curador Urbano en el cumplimiento de sus funciones, pues tal y como se observa en el artículo 2.2.6.6.3.3. del Decreto 1077 de 2015, el mismo es propuesto por aquél, y aunque los encargados de realizar el concurso de méritos deben asegurarse de que cumplan con las calidades especificadas en la convocatoria, estos no deben presentar examen de conocimiento alguno, y son elegidos libremente por el Curador.

Así mismo, se identifica la falta de control de los Curadores Urbanos en la aplicación y verificación de las normas urbanísticas, pues no existe una entidad encargada de ello, dado que las Oficinas de Planeación únicamente intervienen en caso de que no haya claridad sobre cómo se debe interpretar o aplicar una norma urbanística.

Finalmente, la falta de control técnico riguroso a los proyectos aprobados, se deriva de lo consagrado en el parágrafo del artículo 15 de la Ley 400 de 1997, el cual exime de la responsabilidad de revisión del diseño a los Curadores Urbanos en caso de que el constructor decida contratar este servicio con un profesional particular, el cual, por medio de un memorial dirigido al Curador Urbano que esté conociendo de la

solicitud de la licencia indicará el alcance de la revisión efectuada y del cumplimiento de las normas de construcción.

Además del análisis normativo anterior, para complementar el balance sobre la figura de los Curadores Urbanos, se entrevistó a tres personas que han tenido experiencia laboral relacionada con el tema de los Curadores Urbanos, quienes dieron su concepto sobre la utilidad esta figura y sobre los principales problemas que han logrado evidenciar sobre la materia en su trayectoria profesional.

Así, el abogado Santiago Sierra Ospina⁵, expuso los argumentos que se transcriben a continuación sobre la importancia y utilidad de los Curadores Urbanos, así como sobre los problemas que presenta esta figura:

A pesar de toda la crisis que se está dando ahora, la figura del Curador es importantísima porque por un tema de eficiencia de lo público los Departamentos Administrativos de Planeación no pueden asumir esa función específica, es preferible tener a una persona altamente calificada en asuntos urbanos que desarrolle un estudio juicioso de las determinadas construcciones y obras que se van a hacer (usos del suelo, normativas específicas, cargas urbanísticas). Si no fuera un particular, implicaría que la administración pública se fuera robusteciendo más. El Estado se tiene que quedar con sus cosas y delegar otras, pues el particular es capaz de hacerlas de forma más eficiente.

Menciona que una de las dificultades que presenta la figura, son los juegos de poder que se dan alrededor del sector constructivo, que se deben aclarar normativamente. Apunta que hay dos fallas fundamentales en esta institución: el primero, es un problema normativo, y es que entre el Curador Urbano y el solicitante hay una relación de cliente-proveedor. Señala que “el *Curador Urbano* entró en la

⁵ Abogado de la Universidad Pontificia Bolivariana. Actualmente es consultor en temas de Derecho Público y se desempeñó como Gerente de Vivienda Segura a comienzos del 2015.

lógica del mercado de 'el cliente tiene la razón', lo que implica que sienta cierta necesidad de cautivar una persona, a través del servicio, pero también que dan con temas que van al filo de la norma, temas un poco oscuros". El segundo problema, es que según él, las normas constructivas en nuestro país son normas hechas por constructores, para constructores.

Finalmente, considera que la mejor opción para evitar la corrupción y la imparcialidad al momento de expedir las licencias de construcción es la creación de un sistema central de reparto de las solicitudes de licencias que lleguen, de modo que el solicitante no pueda escoger a que despacho acude para hacer el trámite.

Por su parte, el ingeniero civil Juan Guillermo Gómez Roldán⁶, considera que el Curador Urbano es una figura muy necesaria, pero opina que hay aspectos que se deben cambiar, por ejemplo, el procedimiento de selección, pues debe ser más imparcial y objetivo. Argumenta que no es posible que todavía haya municipios en los que la expedición de las licencias de construcción esté en manos de la Oficina de Planeación, por lo que propone que se creen agrupaciones de Curadores, por ejemplo, se puede crear un Curador para las distintas regiones de Antioquia: un Curador para el Occidente, otro para el Norte, otro para el Sur y otro para el Oriente, de este modo sería más eficiente y objetivo el sistema de expedición de licencias.

⁶ Ingeniero Civil de la Universidad Pontificia Javeriana, con experiencia de más de 30 años en temas de Planeación Municipal. Entrevista realizada el día 9 de julio de 2015.

A su vez, Diego Restrepo Isaza⁷ considera que es una figura que ha contribuido a la descongestión de las Oficinas de Planeación, sin embargo, cree que no se ha dimensionado la importancia de las funciones que ejercen, y que se ha vuelto una función absolutamente privada, sin control alguno por parte de la Administración Pública. Considera que hay fallas en el proceso de selección de los Curadores Urbanos, un vacío legal en la relación entre Curador y constructor, problemas con los costos económicos de las licencias que ha generado un tema de enriquecimiento importante en los Curadores.

Así las cosas, en términos generales es posible decir que la figura de los Curadores Urbanos fue un gran avance en cuanto a eficiencia y especialización del procedimiento de expedición de licencias urbanísticas y de construcción. De igual modo, como se explicó en el capítulo anterior, contribuyó a que el Principio de Separación de Poderes se cumpliera cabalmente en los municipios para los cuales aplica, al desconcentrar las funciones que tenía la Oficina de Planeación sobre las solicitudes de licencias, al mismo tiempo que ayudó a descongestionar las mismas.

Sin embargo, en los últimos años, y específicamente a raíz de la tragedia ocurrida con el edificio SPACE en Medellín, se han puesto de presente los problemas que presenta esta figura, entre los que se encuentran la mercantilización del servicio que prestan los Curadores Urbanos, la ausencia de un régimen disciplinario específico para los mismos, la falta de control técnico de los proyectos aprobados, la inexistencia de

⁷ Abogado de la Universidad Pontificia Bolivariana. Fue Consejero de la Alcaldía de Medellín para el programa de Gerencia de Vivienda Segura. Consultor en temas de Derecho urbano e inmobiliario.

una entidad que controle a los Curadores en la aplicación y verificación de las normas urbanísticas y las relaciones que se dan entre los constructores y los Curadores, que en ocasiones propician una interpretación oscura de las normas a aplicar, favoreciendo a aquellos. Precisamente, lo que pretende el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante el Proyecto de Ley C 111 de 2014, es evitar que algunas de las conductas mencionadas anteriormente se sigan repitiendo, para lo que se crean medidas tendientes a fortalecer la figura del Curador Urbano y la vigilancia del mismo.

3.2 Análisis del Proyecto de Ley C 111 de 2014

El Proyecto de Ley C 111 de 2014, más conocido como “Proyecto de Ley ANTISPACE”, tiene como objetivo establecer medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la función pública que ejercen los Curadores Urbanos. Es pertinente aclarar que dicha propuesta normativa incluye temas que no están ligados directamente con la institución analizada en este trabajo de grado, pero que tienen una relación importante con la misma, motivo por el cual no serán tratados en extenso.

Para comenzar, es importante hacer un recuento de la exposición de motivos del Proyecto de Ley. Se inicia diciendo que la construcción de edificaciones es una actividad comercial que ha estado liderando el crecimiento económico del país, llegando a representar un 4% del PIB Nacional, motivo por el cual se considera que se

deben tomar medidas tendientes a cubrir los riesgos que se derivan del proceso constructivo, de modo que esta actividad se siga fortaleciendo. Posteriormente, se hace una síntesis del marco normativo de la construcción en Colombia, mencionando la Ley 400 de 1997 como aquella que contiene los criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión de edificaciones nuevas, así como los requisitos que deben cumplir las edificaciones para resistir los efectos que producen los sismos.

Se hace referencia a la Ley 388 de 1997, como aquella que contiene las normas, procedimientos y mecanismos sobre los que se funda el ordenamiento del territorio, y mediante la cual se regula la figura de las Curadurías Urbanas como autoridades para la expedición de las licencias de edificación y construcción en los distintos municipios. Continúa la exposición de motivos señalando que los Curadores Urbanos fueron un importante avance en la colaboración a las oficinas de Planeación Municipal bajo los principios de celeridad y eficiencia para el adecuado desarrollo urbano en el país.

Apunta que la Ley 66 de 1968 asignó a la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera), la función de ejercer la inspección y vigilancia de las actividades relacionadas con la enajenación y construcción de bienes inmuebles destinados a vivienda. Seguidamente expone que la Ley 810 de 2003 establece las sanciones urbanísticas que se impondrán en caso de incumplimiento de las normas contenidas en los Planes de Ordenamiento Territorial y las normas que los desarrollan y complementan, incluyendo los planes parciales. Finalmente, se refiere a la ley 1480

de 2011 como aquella que contiene las normas que regulan los derechos y obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores.

Continúa la exposición de motivos haciendo un recorrido por algunos casos destacables a nivel mundial relacionados con la responsabilidad legal derivada de la construcción. Se describen algunos casos ocurridos en España, México y Chile en los cuales se implementaron seguros obligatorios y garantías para proteger a los compradores de vivienda, y seguidamente trata la situación actual del asunto en Colombia. Sin embargo, como este tema no es el objeto de estudio de la presente monografía, no será estudiado en la misma.

Finalmente, dedica un apartado muy pequeño a tratar el tema del ejercicio de funciones públicas por los Curadores Urbanos. Anota que a pesar de que esta figura ha ayudado a que se disminuyan las situaciones de ineficiencia y corrupción en la expedición de licencias, producto de la profesionalización y del equipo interdisciplinario con los que cuenta cada Curador Urbano, es un modelo que requiere ajustes para que se puedan crear controles que eviten el ejercicio imparcial de esta función pública. Se refiere a que se deben resolver de forma urgente e inmediata, algunas fallas que se han detectado en esta figura, entre las que se menciona la falta de selección objetiva de los mismos, su régimen de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos y la falta de control técnico de los proyectos aprobados, por omisiones o falencias legales o reglamentarias, que han permitido la expedición de licencias urbanísticas de

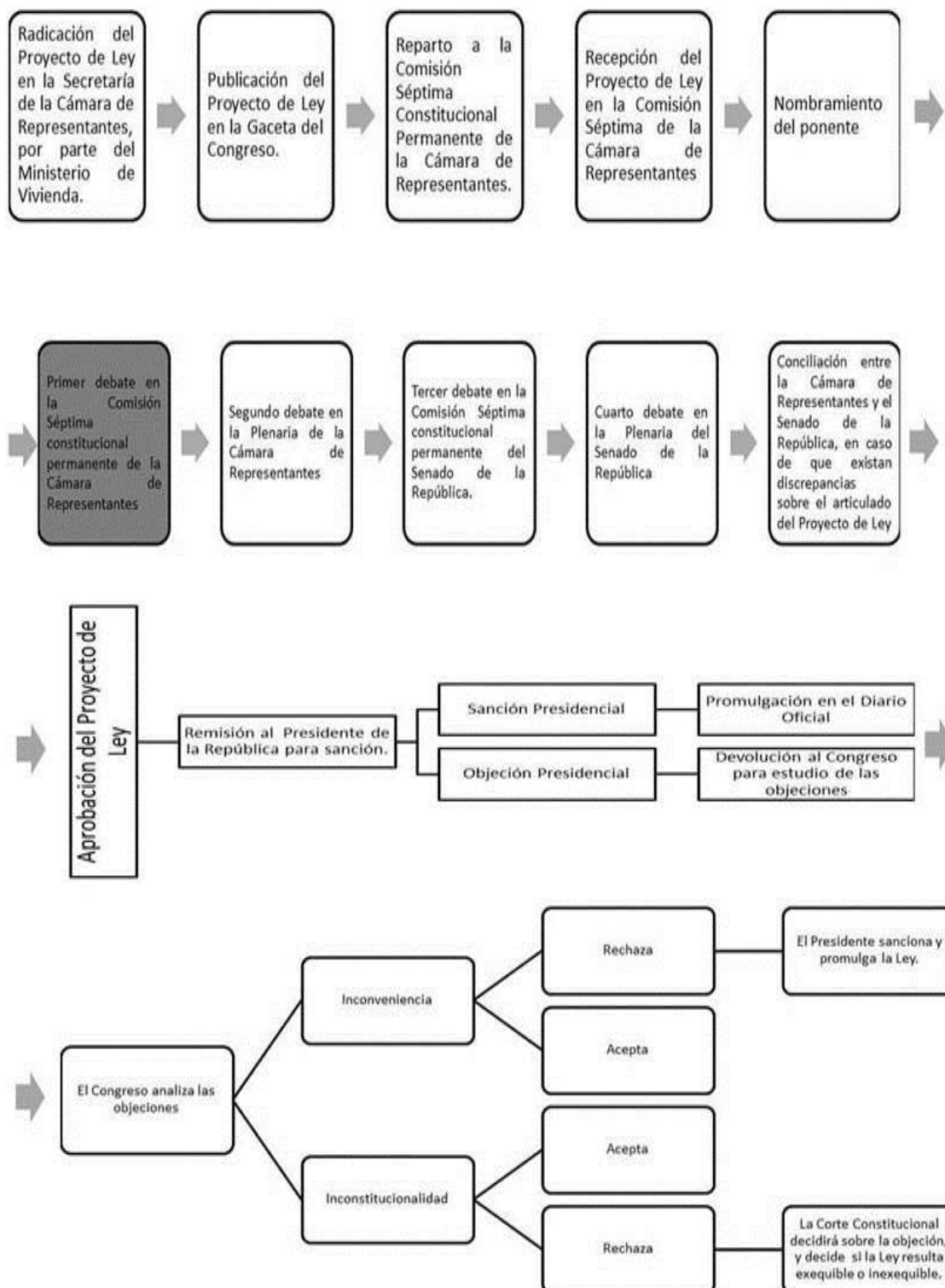
edificaciones con condiciones de vulnerabilidad e inestabilidad (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014).

De este modo, se proponen una serie de medidas tendientes a mejorar el procedimiento de selección de los Curadores Urbanos, así como su régimen disciplinario y otras condiciones para el ejercicio de las funciones públicas que les son encargadas, las cuales serán analizadas en este acápite.

Actualmente, el Proyecto de Ley C 111 de 2014 fue aprobado en el primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Sin embargo, debe continuar con el trámite legislativo previsto para que se pueda convertir en Ley de la República, específicamente, aún falta que sea aprobado en tres debates, uno en la Plenaria de la Cámara de Representantes, otro en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, y finalmente, un último debate en la Plenaria de esta Corporación.

A continuación se presenta un esquema del trámite legislativo del Proyecto de Ley C 111 de 2014, que busca dar claridad respecto a la etapa en la que el mismo se encuentra. El recuadro sombreado en gris indica la fase en la que se encuentra actualmente la propuesta normativa.

Figura 2: Esquema del trámite legislativo del Proyecto de Ley C 111 de 2014.



Fuente: Ley 5° de 1992 (elaboración propia)

Ahora bien, la propuesta normativa está compuesta por tres títulos. El primer título tiene dos capítulos: en el primero se ocupa de establecer el objeto de la ley, y las definiciones de algunos conceptos que se deben tener en cuenta para la comprensión de la misma. El segundo capítulo trata sobre la protección del comprador de vivienda.

El segundo título se encarga, en su único capítulo del tema de la revisión de diseños y la supervisión técnica de las edificaciones. De esta sección es pertinente resaltar los siguientes aspectos: modifica el párrafo del artículo 15 de la Ley 400 de 1997, estableciendo que la revisión de los diseños estructurales de edificaciones que así lo requieran, será realizada por un profesional particular, diferente del diseñador o independiente laboralmente de él, a costo de quien solicita la licencia. Esta persona certificará el alcance de la revisión que efectuó, el cumplimiento de las normas relacionadas con la construcción y firmará los planos y demás documentos técnicos como constancia de haber realizado la revisión, mediante un memorial dirigido al Curador Urbano o a las Oficinas de Planeación Municipal, según sea el caso. A renglón seguido, se dice que durante el trámite de expedición de la licencia, se debe hacer una revisión estructural del proyecto, por parte de los encargados de estudiar y expedir las mismas, esto es, el Curador Urbano y su equipo interdisciplinario.

Ahora bien, el título tercero se encarga en su totalidad del tema de los Curadores Urbanos, y las medidas necesarias para mejorar esta figura, título que se pasará a explicar con detalle a continuación.

3.2.1 Análisis del título tercero del Proyecto de Ley C 111 de 2014

Es válido afirmar que el Proyecto de Ley C 111 de 2014 introduce algunos cambios que servirían para ejercer control frente a la figura de los Curadores Urbanos y la función que ejercen. Uno de ellos es la creación de un órgano especial que se encargará de realizar el concurso de méritos para ingresar al cargo de Curador Urbano, el cual tendrá carácter nacional y dejará de estar concentrado en las alcaldías municipales o distritales.

Otro asunto importante que se evidencia en la propuesta normativa, es la creación de un régimen de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos específico para los Curadores Urbanos, pues actualmente se aplican los que trae la Ley 734 de 2002, que se vuelven insuficientes para controlarlos, toda vez que hay situaciones que se derivan de la función pública que ejercen que no están contenidas en el Código Disciplinario Único. Por ejemplo, una incompatibilidad que se consagra es la de *“ser socio, miembro de juntas, consejos directivos o representante legal de personas jurídicas que desarrollen actividades de diseño arquitectónico, urbanístico o de construcción, o asociadas al desarrollo urbano en el municipio en el que el curador tenga jurisdicción”*, lo que puede servir como mecanismo para acabar con los problemas de imparcialidad que en algunas ocasiones se presenta en el trámite de solicitud y expedición de licencias urbanísticas.

Por su parte, en los impedimentos se establece que si el curador, su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil

tienen interés en el trámite solicitado, aquel deberá declararse impedido para conocer del tema. Otro cambio importante para evitar la corrupción que se da con la expedición de licencias que no cumplen con todos los requisitos legales, es que se consagra un impedimento en el sentido de que ni los Curadores Urbanos, ni su cónyuge o compañero permanente o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil podrán adquirir la propiedad ni ningún derecho real sobre inmuebles cuya licencia urbanística hubiere tramitado o aprobado.

Por su parte, en el título tercero del Proyecto de Ley C 111 de 2014, se contempla la creación del “Consejo Superior para el concurso de ingreso al cargo de Curadores Urbanos”, el cual estará integrado por el Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado, quien lo presidirá, el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado, el Presidente del Consejo de Estado o el Consejero Delegado, el Procurador General de la Nación o su delegado con las mismas calidades, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Presidente de la Sociedad Colombiana de Arquitectos e Ingenieros y dos Curadores, elegidos para un período de dos años con sus respectivos suplentes, quienes asistirán en caso de ausencia de los principales. El Superintendente de Notariado y Registro también asistirá, y contará con voz pero sin voto.

Este Consejo se reunirá cada vez que sea convocado por su Presidente y las decisiones del mismo se tomarán por mayoría absoluta de los miembros presentes. El quórum deliberatorio y decisorio es de la mitad más uno de sus integrantes. Contra las

resoluciones que profiera el Consejo Superior para el ingreso al Cargo de Curador Urbano, únicamente procederá el recurso de reposición.

La Secretaría técnica de dicho Consejo será desempeñada por el Superintendente Delegado para las Curadurías, de la Superintendencia de Notariado y Registro. Los gastos que demande el funcionamiento de este Consejo, se realizarán con cargo al presupuesto de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Este Consejo estará encargado del concurso nacional para ingreso al cargo de Curador Urbano, el cual convocará, administrará y realizará directamente o por medio de universidades legalmente establecidas, de carácter público o privado. El Consejo determinará la forma de acreditar los requisitos, la fecha del concurso, el lugar de la realización y el cronograma respectivo, aspectos que serán informados mediante convocatoria pública.

La lista de elegibles que resulte de la realización del concurso, tendrá una vigencia de tres años contados a partir del momento en que quede en firme, y servirá para proveer el reemplazo de los Curadores Urbanos en el caso de faltas temporales y absolutas.

A continuación, se presentan cuadros comparativos entre la normatividad vigente y el Proyecto de Ley C 111 de 2014, en los que se puede evidenciar con detalle las novedades contenidas en la propuesta normativa en comento y contrastarlo con las normas que rigen actualmente.

- **Concurso de méritos**

Normatividad vigente	Proyecto de Ley C 111 de 2014
Es un concurso de carácter municipal o distrital, según el caso. Corresponde al Alcalde municipal o distrital adelantar los trámites para la realización del concurso. (Artículo 2.2.6.6.3.1.Dcreto 1077 de 2015)	<u>Es un concurso de carácter nacional.</u> <u>Corresponde al Consejo Superior para el concurso de ingreso al cargo de Curadores Urbanos adelantar los trámites necesarios para la realización del concurso.</u> (Artículo 13, Proyecto de Ley C 111 de 2014)

- **Designación**

Normatividad vigente	Proyecto de Ley C 111 de 2014
Los Curadores Urbanos se designan por el alcalde municipal o distrital, previo concurso de méritos, para períodos individuales de cinco años y podrán ser designados nuevamente para el desempeño de esta función pública, previa evaluación de su desempeño y participación en el concurso de mérito. Se entiende que no acepta la designación cuando:	Corresponde al Alcalde municipal o distrital designar a los Curadores Urbanos, <u>de conformidad con el estricto orden de calificación consignado en la lista de elegibles que se conforme como resultado del concurso nacional de Curadores Urbanos.</u> (Artículo 19, Proyecto de Ley C 111 de 2014) Se entenderá que no acepta la designación en los siguientes casos: <ul style="list-style-type: none"> • Cuando no acepte por escrito la

<ul style="list-style-type: none"> • Cuando no acepte expresamente por escrito la designación hecha por el alcalde municipal o distrital o su delegado, dentro de los treinta días calendario siguientes a su designación. • Cuando habiendo aceptado la designación, hayan transcurrido treinta días calendario a partir de la misma sin que tome posesión como Curador Urbano. 	<p>designación hecha por el Alcalde <u>dentro de los diez días calendario siguientes a su designación.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando habiendo aceptado la designación, hayan transcurrido 30 días sin tomar posesión del cargo. <p>(Artículo 20 del Proyecto de Ley C 111 de 2014)</p> <p>No se hace referencia a cambios en el período para el cual serán designados los Curadores Urbanos, ni se trata el tema de la re-designación.</p>
--	---

- **Posesión**

Normatividad vigente	Proyecto de Ley C 111 de 2014
<p>Aquella persona que sea designada como Curador Urbano deberá posesionarse ante el Alcalde municipal o distrital dentro de los treinta días calendario siguientes a la aceptación de la designación.</p> <p>(Artículo 2.2.6.6.3.12 Decreto 1077 de 2015)</p>	<p>Quien resulte designado como Curador Urbano, deberá posesionarse ante el Alcalde municipal o distrital dentro de los treinta días calendario siguientes a la aceptación de la designación.</p> <p>(Artículo 21 Proyecto de Ley C 111 de 2014)</p>

- Régimen de inhabilidades

Normatividad vigente	Proyecto de Ley C 111 de 2014
<p>En ejercicio de sus funciones, a los Curadores Urbanos se les aplicará, en lo pertinente, el régimen de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos previsto para los particulares que desempeñan funciones públicas en la ley.</p> <p>(Artículo 2.2.6.6.5.7 del Decreto 1077 de 2015)</p>	<p>Además de las causales previstas en la Ley 734 de 2002, se aplicarán las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Quienes hayan sido sancionados o excluidos del ejercicio de una profesión o hayan sido condenados a pena privativa de la libertad, salvo por delitos políticos o culposos.</u> • <u>Quienes hayan sido condenados por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado.</u> • <u>Quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución o suspensión en el ejercicio de un cargo público o el desempeño de una función pública.</u> • <u>Quienes hayan sido declarados responsables fiscalmente, en los términos del artículo 38 de la Ley 734 de 2002.</u> • <u>Quienes padezcan cualquier afección física o mental que comprometa la capacidad necesaria para el debido desempeño de las funciones como Curador Urbano.</u> • <u>Quien con su conducta dolosa o</u>

	<u>gravemente culposa hayan dado lugar a condenas contra el Estado en ejercicio de su función como Curador Urbano en período anterior.</u>
--	--

- **Régimen de incompatibilidades**

Normatividad vigente	Proyecto de Ley C 111 de 2014
<p>En ejercicio de sus funciones, a los Curadores Urbanos se les aplicará, en lo pertinente, el régimen de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos previsto para los particulares que desempeñan funciones públicas en la ley.</p> <p>(Artículo 2.2.6.6.5.7 del Decreto 1077 de 2015)</p>	<p>Además de las incompatibilidades previstas en la Ley 734 de 2002, es incompatible con la función de los Curadores Urbanos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Desempeñar cargo o empleo público o privado o celebrar en interés propio, directamente o por interpuesta persona contrato alguno con entidades públicas o personas privadas que manejen recursos públicos, salvo las excepciones legales.</u> • <u>Gestionar o intervenir, directa o indirectamente, en la gestión de negocios o ser apoderado ante entidades del respectivo municipio o distrito.</u> • <u>Ejercer cargos de representación política, inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido, o tomar parte en</u>

	<p><u>las actividades de los partidos políticos sin perjuicio de ejercer el derecho al sufragio.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Ser socio, miembro de juntas, consejos directivos o representante legal de personas jurídicas que desarrollen actividades de diseño arquitectónico, urbanístico o de construcción o asociadas al desarrollo urbano, en el municipio en el que el Curador tenga jurisdicción.</u> • <u>Ejercer cualquier profesión liberal fuera del ejercicio propio del Curador Urbano, salvo la docencia.</u> <p>De la misma forma, se establece que a los Curadores Urbanos les están prohibidas las conductas señaladas en el artículo 35 de la Ley 734 de 2002.</p>
--	---

- **Impedimentos**

Normatividad vigente	Proyecto de Ley C 111 de 2014
En ejercicio de sus funciones, a los Curadores Urbanos se les aplicará, en lo pertinente, el régimen de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos previsto para los particulares que desempeñan funciones públicas en la ley.	Además de las causales de impedimento y recusación consagradas en el Código de Procedimiento Civil, el Curador Urbano deberá declararse impedido para conocer de la solicitud si en él o cualquier miembro de su equipo de apoyo, se configura cualquiera de

<p>(Artículo 2.2.6.6.5.7 del Decreto 1077 de 2015)</p>	<p>las siguientes causales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Tener él, o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, interés directo o indirecto en el trámite solicitado.</u> • <u>Ser él, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados, socio o representante legal de la persona interesada en el trámite solicitado.</u> • <u>Ser el solicitante de la licencia dependiente, mandatario o administrador de los negocios del Curador o de alguno de los miembros del grupo interdisciplinario.</u> • <u>Haber intervenido en la decisión comercial o financiera, diseño o elaboración del proyecto objeto del trámite solicitado.</u> • <u>Haber emitido en cualquier tiempo conceptos o de cualquier manera intervenido en asesorías respecto del inmueble objeto de solicitud de licencia por fuera de las actividades de la Curaduría Urbana.</u>
--	---

- **Faltas temporales**

Normatividad vigente	Proyecto de Ley C 111 de 2014
<p>Se consideran faltas temporales de los Curadores Urbanos, las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La licencia temporal en los términos previstos en el Estatuto del Notariado. Corresponderá al alcalde municipal o distrital designar al curador provisional, quien deberá reunir los mismos requisitos para ser Curador Urbano y podrá pertenecer al grupo interdisciplinario especializado adscrito a la Curaduría. • La suspensión provisional ordenada por autoridad competente. Corresponderá al alcalde municipal o distrital designar como curador provisional al siguiente candidato de la lista de elegibles vigente mientras permanezca la medida. Si no hubiere candidatos disponibles en la lista de elegibles o si esta hubiese perdido su vigencia, el alcalde designará como curador provisional durante el término de suspensión, a uno de los demás curadores del municipio o distrito o a alguno de los miembros del grupo interdisciplinario del 	<p>Se consideran faltas temporales de los Curadores Urbanos las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La licencia temporal en los términos previstos en el Estatuto de Notariado. <u>En este caso, el Secretario Técnico para el concurso de ingreso al cargo de Curador Urbano, indicará de la lista de elegibles vigente, al Alcalde municipal o distrital el nombre de la persona que habrán de designar como Curador interino,</u> quien deberá reunir los mismos requisitos para ser Curador Urbano y podrá pertenecer al grupo interdisciplinario especializado adscrito a la Curaduría. • La suspensión provisional ordenada por autoridad competente. <u>En este caso, el Secretario Técnico del Consejo Superior para el concurso de ingreso al cargo de Curador Urbano indicará al Alcalde municipal o distrital el nombre de la persona que debe designar como Curador provisional,</u> que no será otro que el del siguiente candidato de la lista de

<p>curador suspendido quien deberá reunir las mismas calidades exigidas para ser Curador Urbano</p> <p>(Artículo 2.2.6.6.5.1 del Decreto 1077 de 2015)</p>	<p>elegibles vigente mientras permanezca la medida. Si no hay candidatos disponibles en la lista de elegibles el Alcalde designará como Curador provisional a uno de los demás Curadores del municipio o distrito, o a alguno de los miembros del grupo interdisciplinario del Curador suspendido quién deberá reunir las mismas calidades exigidas para ser Curador Urbano.</p> <p>(Artículos 25 y 26 del Proyecto de Ley C 111 de 2014)</p>
--	---

- **Faltas absolutas**

Normatividad vigente	Proyecto de Ley C 111 de 2014
<p>Se consideran faltas absolutas de los Curadores Urbanos, las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La renuncia aceptada en debida forma por el alcalde municipal o distrital. • La destitución del cargo. • La incapacidad médica por más de 180 días calendario. • La muerte del Curador Urbano. • La inhabilidad sobreviniente. • La declaratoria de abandono injustificado del cargo por más de 	<p>Se consideran faltas absolutas de los Curadores Urbanos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La renuncia aceptada en debida forma por el Alcalde municipal o distrital. • La destitución del cargo. • La incapacidad médica por más de 180 días calendario. • La muerte del Curador Urbano. • La inhabilidad sobreviniente. • La declaratoria de abandono injustificado del cargo por más de tres días hábiles consecutivos, sin

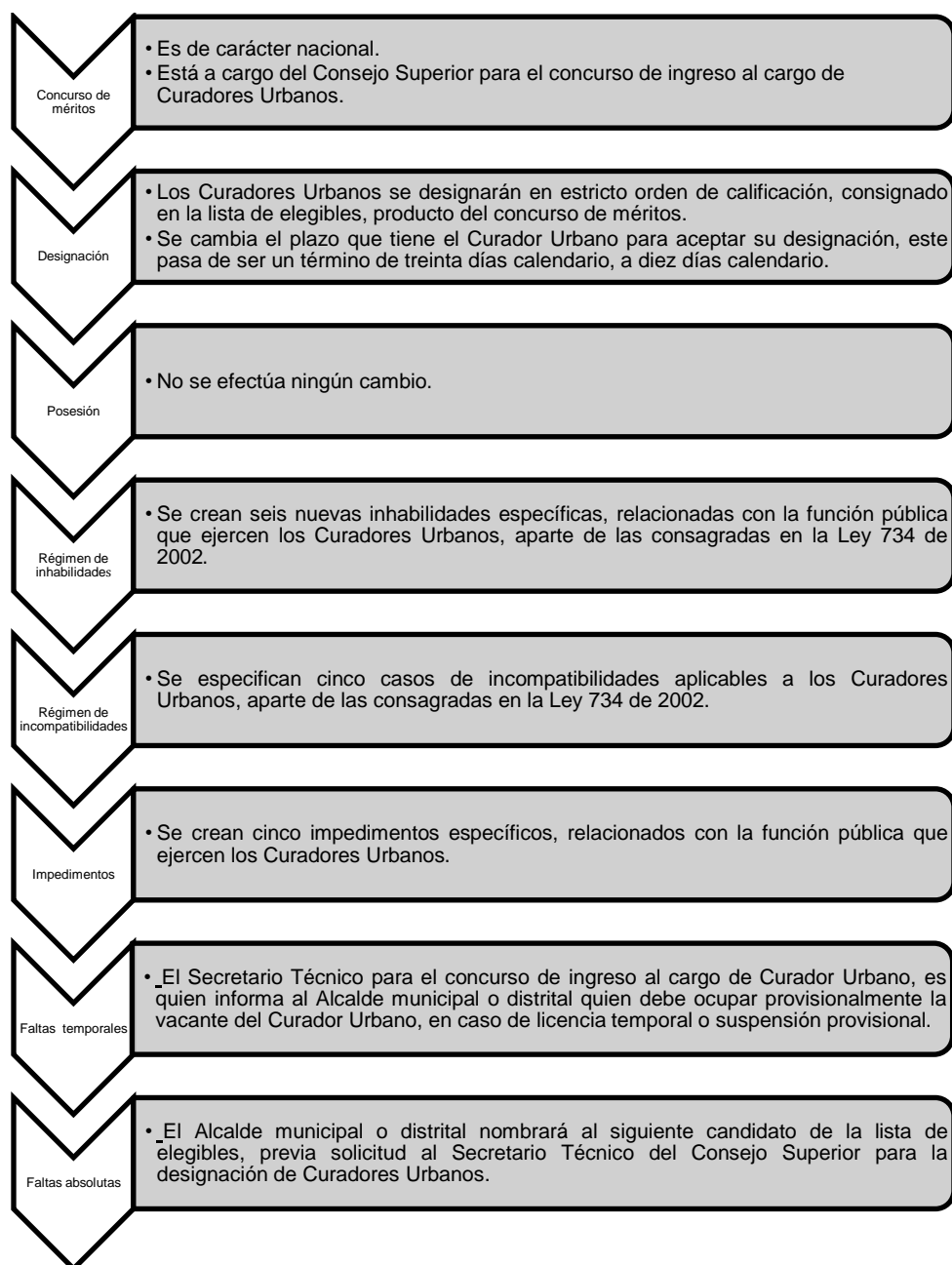
<p>tres días hábiles consecutivos, sin perjuicio de las sanciones que procedan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El cumplimiento de la edad para el retiro forzoso. • La terminación del período individual para el cual fue designado. • La orden o decisión judicial. <p>En caso de falta absoluta del Curador Urbano, el alcalde municipal o distrital designará en su reemplazo, y por un nuevo período individual, al siguiente candidato de la lista de elegibles vigente.</p> <p>Si no hubiere candidatos disponibles en la lista de elegibles o cuando dicha lista hubiese perdido vigencia, el alcalde deberá convocar a un nuevo concurso dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de presentarse la causal y mientras se surte el concurso, designará provisionalmente hasta que tome posesión el nuevo curador a alguno de los integrantes del grupo interdisciplinario especializado que haya apoyado la labor del curador saliente que reúna las mismas calidades exigidas para ser Curador Urbano o, en su defecto a uno de los</p>	<p>perjuicio de las sanciones que procedan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El cumplimiento de la edad para el retiro forzoso. • La terminación del período individual para el cual fue designado. • La orden o decisión judicial. <p>En caso de falta absoluta del Curador Urbano, el Alcalde municipal o distrital designará en su reemplazo y por un nuevo período individual, al siguiente candidato de la lista de elegibles, <u>previa solicitud al Secretario Técnico del Consejo Superior para la designación de Curadores Urbanos</u>. Si no hay candidatos disponibles en la lista de elegibles, se debe convocar a un nuevo concurso dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de presentarse la causal. Mientras se surte el concurso, se designará provisionalmente a alguno de los integrantes del grupo interdisciplinario especializado de la Curaduría, quien debe reunir las mismas calidades del Curador saliente. (Artículos 27 y 28 del Proyecto de Ley C 111 de 2014)</p>
---	---

demás curadores del municipio o distrito. (Artículo 2.2.6.6.5.3 del Decreto 1077 de 2015)	
--	--

En resumen, los cambios que pretende introducir el Gobierno Nacional con esta primera parte del Proyecto de Ley C 111 de 2014, están relacionados en su mayoría con el concurso de méritos para ingreso al cargo de Curador Urbano, el cual tendría carácter nacional y su realización estaría a cargo de un órgano específicamente creado para ello. Además, se concentra en crear inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos específicos, relacionados con la función pública que ejercen, al mismo tiempo que consagra faltas disciplinarias especiales para los mismos.

A continuación, se presenta un esquema que sintetiza los cambios que se realizarán en cada ítem analizado anteriormente.

Figura 3. Esquema sobre los principales cambios introducidos por el Proyecto de Ley C 111 de 2014.



Fuente: Decreto 1077 de 2015 y Proyecto de Ley C 111 de 2014 (elaboración propia)

3.2.2 Capítulo IV: Vigilancia y control

En el capítulo IV del Proyecto de Ley C 111 de 2014, se establece el régimen disciplinario especial para los Curadores Urbanos, el cual será aplicado por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, sin perjuicio del poder preferente que puede ejercer la Procuraduría General de la Nación. Se expone además, que en dicha Superintendencia se debe crear la *Superintendencia Delegada para Curadurías*, la cual estará encargada de ejercer el control y vigilancia de esta institución.

Acerca del régimen disciplinario de los Curadores Urbanos, la propuesta normativa en comento anota que se debe aplicar lo preceptuado en la Ley 734 de 2002 o la norma que la adicione, modifique o sustituya. Lo anterior no representa ningún cambio en relación a lo preceptuado por la normatividad vigente, sin embargo, a renglón seguido se introduce un cambio sustancial: se consagran las conductas que constituyen faltas gravísimas de los Curadores Urbanos, que hasta el momento eran las genéricas contenidas en el Código Disciplinario Único.

Así las cosas, las conductas que se consideran como faltas gravísimas son las siguientes:

- El empleo de propaganda de índole comercial o de incentivos de cualquier orden para estimular al público a demandar sus servicios.
- Negarse a prestar el servicio sin justa causa.

- Omitir el cumplimiento de los requisitos en la prestación de sus servicios.
- Dejar de asistir injustificadamente a la oficina, o cerrarla sin motivo legal, o limitar indebidamente las horas de despacho al público.
- El incumplimiento de los deberes previstos en los numerales 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 24, 38 y 39 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 o la ley que la modifique, derogue o subrogue.
- La violación del régimen de prohibiciones, establecido en los numerales 1, 3, 6, 7, 10, 11, 12, 17, 23, 24, 29 y 31 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002 o la ley que la modifique, derogue o subrogue.
- Incumplir los plazos previstos en la ley para resolver una solicitud de licencia.
- Cobrar como expensas, montos distintos a los autorizados por el Gobierno Nacional, o recibir en especie el pago o parte de pago de las mismas.
- Omitir la exigencia del pago de los impuestos, gravámenes, tasas, participaciones o contribuciones, asociados a la expedición de licencias. En todo caso, no corresponderá a los Curadores Urbanos la verificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias asociadas a la expedición de la licencia.
- Actuar incurso en causales de competencia desleal en los términos del Código de Comercio.

Respecto a las sanciones que deben ser aplicadas, se remite a lo dispuesto en la Ley 734 de 2002, relacionado con el régimen previsto para los particulares que ejercen funciones públicas.

Se reitera que a los Curadores Urbanos, como destinatarios de la Ley disciplinaria, se les aplicará los principios rectores, los términos de prescripción de la acción y de la disciplinaria, el procedimiento, las causales de exclusión de responsabilidad, las causales de extinción de la acción disciplinaria y la sanción, el régimen de impedimentos y recusaciones, los derechos del investigado y demás reglas de la actuación procesal previstas en el Código Disciplinario Único. Lo anterior no es ninguna novedad, pues es claro que con la normatividad que se encuentra vigente

Una novedad, son las atribuciones que le serían otorgadas a la Superintendencia de Notariado y Registro respecto a los Curadores Urbanos, entre las que se encuentran las siguientes:

- Adelantar el concurso Nacional para la designación de los Curadores Urbanos, atendiendo las decisiones y órdenes del Consejo Superior para el concurso de ingreso al cargo de Curador.
- Tramitar y hacer seguimiento a las peticiones, quejas y reclamos que formulen los usuarios en relación con el servicio de los Curadores Urbanos.
- En cualquier momento, de manera oficiosa o a petición de las entidades de control, adelantar los procesos disciplinarios a los Curadores Urbanos, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.

- Imponer sanciones por incumplimiento de la normatividad urbanística. En primera instancia por la Superintendencia Delegada para Curadurías, y en segunda instancia por el Superintendente de Notariado y Registro.
- Realizar visitas generales a las Curadurías, en materia de vigilancia preventiva.
- Ordenar medidas necesarias para subsanar o prevenir irregularidades o situaciones anormales.
- Solicitar información y realizar visitas de inspección.
- Proponer lineamientos, directrices y pautas de articulación entre los Curadores Urbanos y las autoridades competentes municipales y distritales en materia urbanística.

Finalmente, el Proyecto de Ley C 111 de 2014 expone el régimen de transición, consistente en que las disposiciones allí contenidas, únicamente se aplicarían a los proyectos cuya licencia de construcción se radiquen en legal y debida forma después de la entrada en vigencia de la ley, la cual entrará a regir un año después de su promulgación. Llama la atención que se fije un plazo para que la ley empiece a regir, dado que el Proyecto de Ley C 111 de 2014 no contiene procedimiento alguno, sino que se trata de normas sustantivas en su totalidad, de manera que la finalidad con la cual se consagra este régimen de transición no es clara, pues no se evidencia algún problema o traumatismo en el procedimiento de expedición de las licencias de construcción si la Ley entrará en vigencia inmediatamente.

4. CONCLUSIONES

Actualmente, en nuestro país la construcción de edificaciones representa el 4% del PIB Nacional, con un aporte de cerca de \$27 billones de pesos anuales a la economía colombiana. De acuerdo con las estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en Colombia se construyen anualmente 24 millones de metros cuadrados, de los cuales un 80% corresponden a la construcción de vivienda, y el restante 20%, a usos no residenciales.

De acuerdo con las cifras anteriores, y con las normas estudiadas en esta monografía, es posible dimensionar la importancia que la figura de los Curadores Urbanos ha cobrado en nuestro país, puesto que los proyectos de construcción, edificación o remodelación que se van a llevar a cabo en municipios con más de 100.000 habitantes, deben ser autorizados por aquellos. Resulta paradójico entonces que una institución tan importante en nuestro ordenamiento jurídico haya sido relegada del análisis académico, jurisprudencial y legislativo.

Precisamente, a raíz de la tragedia que ocurrió en la ciudad de Medellín en octubre de 2013 con el colapso del edificio SPACE, los problemas que durante el tiempo de vigencia de la figura de los Curadores Urbanos se han presentado, han pasado a ser objeto de debate público. Teniendo en cuenta lo anterior, el Gobierno Nacional radicó ante la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley C 111 de 2014, con el objetivo de solucionar algunos de los problemas que se evidenciaron y fueron analizados en el tercer capítulo de esta monografía.

Así las cosas, teniendo en cuenta los problemas señalados anteriormente, es preciso hacer un recuento de los mismos para evaluar si efectivamente la propuesta normativa del Gobierno Nacional es adecuada y pertinente para enfrentarlos.

En primer lugar, haciendo referencia a la mercantilización del servicio que prestan los Curadores Urbanos, es preciso decir que el Proyecto de Ley en estudio no consagra alguna medida tendiente a evitar tal problema, pues ni siquiera lo detecta como una falencia de la figura.

Frente a la inexistencia de un régimen de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos específicos para los Curadores Urbanos, el Proyecto de Ley hace frente al problema y recoge varias circunstancias en las cuales aquellos podrían incurrir. Al mismo tiempo, incluye dentro del articulado las faltas disciplinarias y las sanciones en las que los Curadores Urbanos podrían estar inmersos. Lo anterior representa un avance significativo, pues no se seguirían aplicando las causales genéricas de la Ley 734 de 2002, y se sancionarían conductas específicas que pueden cometer aquellos en razón de su cargo, al aplicar las normas urbanísticas de forma inadecuada, dando lugar a privilegios o beneficios que no se encuentran en la norma.

Tratándose del proceso de selección y el concurso de méritos que se lleva a cabo para proveer los cargos de Curadores Urbanos, el Proyecto de Ley C 111 de 2014 introduce grandes cambios en los mismos: se crea el Consejo Superior para el

concurso de ingreso al cargo de Curadores Urbanos como organismo encargado del concurso, de modo que este pueda unificar y estandarizar los criterios, requisitos y demás aspectos relacionados con la participación en el mismo, buscando garantizar la imparcialidad y objetividad en la selección de estos particulares que ejercen funciones públicas. De la misma manera, el concurso de méritos tendrá carácter nacional, y no municipal o distrital como se realiza en la actualidad.

Finalmente, otra novedad que presenta el Proyecto de Ley C 111 de 2014, relacionada con la falta de control sobre los Curadores Urbanos por parte de algún órgano del Estado, es la creación de una Superintendencia delegada para Curadurías, que estará encargada de ejercer vigilancia, inspección y control sobre el servicio público que aquellos prestan a la comunidad. Así mismo, las atribuciones que le serían otorgadas a la Superintendencia de Notariado y Registro respecto a los Curadores Urbanos, harían más adecuado el control sobre los mismos.

Teniendo en cuenta el panorama expuesto anteriormente, es preciso reconocer que el Proyecto de Ley C 111 de 2014, constituye un esfuerzo importante del Gobierno Nacional por subsanar los vacíos normativos existentes, que han contribuido al ejercicio parcializado de la función pública y a la vulnerabilidad de las construcciones realizadas por los distintos agentes del sector de la construcción. Sin embargo, aunque los cambios enunciados pueden ser adecuados para mejorar la figura del Curador Urbano, aún queda mucho por corregir y regular, sobre todo en materia de control a las relaciones entre Curadores y constructores, pues si no se corrige ese que es uno de los

problemas más graves, la mayoría de las novedades consagradas en el Proyecto de Ley C 111 de 2014 aparecerían como superficiales, y no enfrentarían de fondo el problema de corrupción existente en esta figura, generado, entre otras razones por las relaciones de poder e intereses económicos del sector de la construcción.

REFERENCIAS

Colombia. Constitución Política (1991)

Colombia. Congreso de la República. (1992). *Ley 5° de 1992.*

Colombia. Presidencia de la República (1995). *Decreto 2150 de 1995.*

Colombia. Congreso de la República (1997). *Ley 388 de 1997.*

Colombia. Presidencia de la República (1998). *Decreto 1052 de 1998.*

Colombia. Congreso de la República (2000). *Ley 599 de 2000.*

Colombia. Congreso de la República (2003). *Ley 810 de 2003.*

Colombia. Presidencia de la República (2006). *Decreto 564 de 2006.*

Colombia. Presidencia de la República (2010). *Decreto 1469 de 2010.*

Colombia. Presidencia de la República (2015). *Decreto 1077 de 2015.*

Colombia. Ministerio de Desarrollo Económico (1995). *Ciudades y ciudadanía, la política urbana del salto social*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Colombia. Departamento Nacional de Planeación (1995). *Documento CONPES 2808 de septiembre de 1995*.

Colombia. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2014). *Proyecto de Ley C 111 de 2014*.

Colombia. Consejo de Estado (2005). Sala de Consulta y Servicio Civil. *Concepto 1624 de febrero 3 de 2005*. Consejero Ponente: Gustavo Aponte Santos.

Colombia. Consejo de Estado (2006). Sala de Consulta y Servicio Civil. *Concepto 1758 de 26 de julio de 2006*. Consejero Ponente: Gustavo Aponte Santos.

Marín Bernal, R. (1995). *Ciudades y ciudadanía, la política urbana del salto social*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Murad Rivera, R (2003). *Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Ángel Bernal, M. L. (2001). *El Curador Urbano*. Bogotá: Señal Editora.

Baptiste Liévano, D. & Lora Marken, J. D. (2003). *Las Curadurías Urbanas*. Bogotá, D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Derecho. Departamento Derecho Administrativo.

Parra Quirós, F. (2013). *El Curador Urbano y su ejercicio en Colombia*. Bogotá: Editorial Librería del Profesional.

Herrera Robles, A. Régimen legal de las licencias de construcción (1998). En: *Revista de Derecho, Universidad del Norte*. (10), 50 - 68.

Herrera Robles, A. Las Curadurías Urbanas (2004). En: *Revista de Derecho, Universidad del Norte*, 137 - 155.

Pulgarín Areiza, D. (2012) Particulares que ejercen funciones administrativas: el caso de los Curadores Urbanos. *Universidad EAFIT, Escuela de Derecho*. 7 – 22.

Suárez Tamayo, D. (2010). Particulares que cumplen funciones administrativas en Colombia. En: *Revista Letras Jurídicas*. 15 (2), 15 - 99.

Isvimed (2015). Recuperado de <http://www.isvimed.gov.co/sala-de-prensa/noticias/663-gerencia-de-vivienda-segura-impulsara-los-cambios-para-que-tragedias-como-space-no-se-vuelvan-a-presentar-alcalde-de-medellin>.

Periódico El Tiempo (2015). Recuperado de <http://www.eltiempo.com/noticias/torres-space>.